

POSTANOWIENIE TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 12 czerwca 2014 r.(*)

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 53 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Stosowanie prawa Unii – Brak – Oczywisty brak właściwości Trybunału

W sprawie C-28/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sąd Okręgowy w Częstochowie (Polska) postanowieniem z dnia 20 grudnia 2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 20 stycznia 2014 r., w postępowaniu:

Ryszard Pańczyk

przeciwko

Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: J.L. da Cruz Vilaça, prezes izby, G. Arestis i A. Arabadjiev (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: A. Calot Escobar,

postanowiwszy, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, orzec w formie postanowienia z uzasadnieniem, zgodnie z art. 53 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem,

wydaje następujące

Postanowienie

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 6 i 14 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), art. 1 protokołu dodatkowego do tej konwencji, a także art. 1, 17, 20, 21 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) w związku z art. 2 TUE, art. 4 ust. 3 TUE i art. 6 TUE.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między R. Pańczykiem a Dyrektorem Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie w przedmiocie zmiany wysokości emerytury R. Pańczyka.

Prawo polskie

3 Preambuła ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (zwanej dalej „ustawą z 2009 r.”) ma następujące brzmienie:

„Uznając, że system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka,

stwierdzając, że wobec organizacji i osób broniących niepodległości i demokracji dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa,

dostrzegając, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy,

uznając, że samozwańcza Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego służyła utrwalaniu systemu komunistycznego w Polsce,

wyróżniając postawę tych funkcjonariuszy i obywateli, którzy ponosząc wielkie ryzyko, stanęli po stronie wolności i krzywdzonych obywateli,

kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia [...]”.

4 Z postanowienia odsyłającego wynika, że art. 2 pkt 2 i 3 ustawy z 2009 r. zmienił ustawę z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (zwaną dalej „ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy”), dodając do niej art. 13a i 15b.

5 Artykuł 13 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wyklucza możliwość uwzględnienia przy obliczaniu praw emerytalnych okresów służby w latach 1944–1956 w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany za winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu.

6 Artykuł 13a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przewiduje:

„1. Na wniosek organu emerytalnego właściwego według niniejszej ustawy Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów [(zwaną dalej »ustawą o ujawnianiu informacji«)].

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, zawiera dane osobowe funkcjonariusza, w tym imiona, nazwisko, nazwisko rodowe, imię ojca oraz datę urodzenia. Wniosek zawiera również określenie ostatniego stanowiska oraz formacji lub jednostki organizacyjnej, w której funkcjonariusz pełnił służbę w dniu zwolnienia ze służby.

[...]

4. Informacja o przebiegu służby, o której mowa w ust. 1, zawiera:

1) dane osobowe funkcjonariusza, o których mowa w ust. 2;

2) wskazanie okresów służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy [o ujawnianiu informacji];

3) informację, czy z dokumentów zgromadzonych w archiwach [IPN] wynika, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości państwa polskiego.

[...]”.

7 Artykuł 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przewiduje, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990.

8 Na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy z 2009 r. „w przypadku osób, w stosunku do których z informacji, o której mowa w art. 13a ustawy [o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy], wynika, że pełniły służbę w latach 1944–1990 w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy [o ujawnianiu informacji], i które w dniu wejścia w życie ustawy otrzymują świadczenia przyznane na podstawie ustawy [o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy], organ emerytalny właściwy według przepisów [tej ustawy] wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń, przy czym złożenie do sądu odwołania od decyzji organu emerytalnego nie wstrzymuje wykonania decyzji”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

9 W okresie od 1 czerwca 1980 r. do 30 lipca 1990 r. R. Pańczyk był funkcjonariuszem organów bezpieczeństwa państwa polskiego.

10 Jako taki R. Pańczyk, aby zostać przyjęty do służby w latach 90, był zobowiązany poddać się postępowaniu weryfikacyjnemu. Ze względu na to, że komisja kwalifikacyjna prowadząca to postępowanie w 1990 r. stwierdziła, iż R. Pańczyk nie dopuścił się naruszenia

prawa i jest godny sprawować funkcję funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa, mógł on kontynuować służbę i ostatecznie wystąpił o przyznanie mu praw emerytalnych w 2009 r.

11 Na mocy ustawy z 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie decyzją z dnia 10 grudnia 2009 r. dokonał ponownego przeliczenia świadczenia emerytalnego R. Pańczyka od dnia 1 stycznia 2010 r. Kwota tego świadczenia została określona na 69% wartości pierwotnej, to jest obniżona o kwotę 400–450 złotych polskich (PLN).

12 Ryszard Pańczyk odwołał się do sądu odsyłającego, domagając się uchylecia powyższej decyzji.

13 Sąd ów rozważa, czy R. Pańczyk nie stał się ofiarą dyskryminacji ze względu na jego dawną działalność w byłych organach bezpieczeństwa państwa.

14 Rzeczoną sąd wyjaśnia, że ustawa z 2009 r. ustanawia zasadę odpowiedzialności zbiorowej, sankcjonując bez wyjątku wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej i moralnej, rodzaju wykonywanych czynności czy zajmowanego stanowiska.

15 Według sądu odsyłającego ustawa z 2009 r. może być niezgodna z prawem Unii. Sąd ten przywołuje w tym zakresie zasady godności ludzkiej, państwa prawa, równości, prawa do rzetelnego procesu i efektywnej kontroli sądowej oraz zasadę proporcjonalności zdefiniowaną przez Trybunał Sprawiedliwości.

16 W tych okolicznościach Sąd Okręgowy w Częstochowie postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy zasadzie godności ludzkiej dekodowanej z art. 2 [TUE], art. 1 [karty] w związku z art. 6 TUE, wspólnych tradycji konstytucyjnych oraz orzecznictwa Trybunału [...] nie sprzeciwia się preambuła ustawy [z 2009 r.], ustalająca odpowiedzialność zbiorową funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa i naznaczając[a] ich jako współuczestników bezprawia?

2) Czy zasadzie rządów prawa, równości i niedyskryminacji, prawa do rzetelnego procesu i efektywnej kontroli sądowej oraz zasadzie proporcjonalności (art. 2 TUE, art. 14 [EKPC], art. 4 ust. 3 TUE, art. 6 TUE w związku z art. 20–21 [karty], art. 6 [EKPC], art. 47 [karty] w związku z art. 6 TUE) jako zasadom podstawowym Unii Europejskiej dekodowanym także z

pozycji traktatów (TUE), tradycji konstytucyjnych oraz orzecznictwa [Trybunału] nie sprzeciwia się art. 15b w związku z art. 13a [ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadzony ustawą z 2009 r.], nakazujący związanie sądu krajowego ustawodawczym wymiarem sprawiedliwości – winą zbiorową byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa jako podstaw[ą] ograniczenia ich praw emerytalnych, według zasad mniej korzystnych niż obowiązujący standard podstawowy w krajowym systemie ubezpieczeń?

3) Czy zasadzie godności ludzkiej, zasadzie rządów prawa, zasadzie proporcjonalności oraz zasadzie równości jako zasadom podstawowym UE (dekodowanym z art. 2 TUE, art. 1 [karty] w związku z art. 6 TUE, wspólnych tradycji konstytucyjnych oraz orzecznictwa [Trybunału], art. 14 EKPC, art. 20–21 [karty] w związku z art. 6 TUE) nie sprzeciwia się art. 15b [ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadzony ustawą z 2009 r.], wskazujący, iż to nie organ rentowy ma uzasadniać ograniczenie prawa emerytalnego, ale funkcjonariusz musi się samooskarżać, aby zachowa[ć] prawa emerytalne, udowadniając, iż w przeszłości dopuścił się łamania prawa mimo przyjęcia ciągłości prawnej państwa?

4) Czy zasadzie równości i niedyskryminacji (art. 14 EKPC, art. 20–21 [karty] w związku z art. 6 ust. 1 TUE) oraz zasadzie proporcjonalności nie sprzeciwia się art. 15b [ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadzony ustawą z 2009 r.], ustalający ograniczenie praw emerytalnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa poprzez zastosowanie surowszych sankcji niż dla funkcjonariuszy służb skazanych za przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych?

5) Czy artykułowi 1 protokołu [dodatkowego] do EKPC [...], art. 17 [karty] w związku z art. 6 ust. 1 TUE nie sprzeciwia się art. 15b [ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadzony ustawą z 2009 r.] nakazujący obniżenie świadczenia emerytalnego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa przy przyjęciu winy zbiorowej i zasad mniej korzystnych niż obowiązujący standard podstawowy w krajowym systemie ubezpieczeń??"

W przedmiocie właściwości Trybunału

17 Zgodnie z art. 53 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli Trybunał jest oczywiście niewłaściwy do rozpoznania sprawy, może w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, wydać postanowienie z uzasadnieniem, bez dalszych czynności procesowych.

18 Przepis ten należy zastosować w niniejszej sprawie.

19 Należy przypomnieć, że Trybunał rozpoznający sprawę na mocy art. 267 TFUE jest właściwy do orzekania w zakresie dokonywania wykładni traktatu FUE oraz w zakresie ważności i wykładni aktów wydanych przez instytucje Unii Europejskiej. Właściwość Trybunału ograniczona jest do badania jedynie przepisów prawa Unii (zob. w szczególności postanowienia: Estow i in., C-339/10, EU:C:2010:680, pkt 11; oraz Chartry, C-457/09, EU:C:2011:101, pkt 21).

20 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że wymogi związane z ochroną praw podstawowych wiążą państwa członkowskie we wszystkich sytuacjach, gdy stosują one prawo Unii (zob. postanowienia: Estow i in., EU:C:2010:680, pkt 13; oraz Chartry, EU:C:2011:101, pkt 22).

21 Artykuł 51 ust. 1 karty przewiduje, że jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Artykuł 6 ust. 1 TUE i art. 51 ust. 2 karty wyjaśniają, że postanowienia karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach.

22 Jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, sprawa w postępowaniu głównym dotyczy zgodności z prawem decyzji w sprawie ponownego przeliczenia świadczenia emerytalnego policjanta R. Pańczyka zgodnie z przepisami krajowymi, które miałyby naruszać określone postanowienia prawa Unii.

23 Postanowienie odsyłające nie zawiera jednak żadnej informacji pozwalającej uznać, że sprawa w postępowaniu głównym dotyczy przepisów krajowych stosujących prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

24 Zasada równości jest wprowadzie zagwarantowana przez art. 14 EKPC, któremu odpowiadają art. 20 i 21 karty, prawo do rzetelnego procesu jest zagwarantowane przez art. 6 EKPC, prawo do skutecznego środka prawnego – przez art. 13 EKPC i art. 47 karty, a prawo własności – przez art. 1 protokołu dodatkowego oraz art. 17 karty w związku z art. 6 TUE, niemniej jednak postanowienie odsyłające nie zawiera żadnej informacji pozwalającej stwierdzić, że przedmiot postępowania głównego dotyczy interpretacji lub stosowania zasady prawa Unii innej niż zawarte w karcie.

25 Z powyższych rozważań wynika, że nie stwierdza się kompetencji Trybunału do interpretacji art. 1, 17, 20, 21 i 47 karty w związku z art. 2 TUE, art. 4 ust. 3 TUE i art. 6 TUE.

26 Jeśli chodzi o zasadę proporcjonalności, należy ona do ogólnych zasad prawa Unii, które powinny być przestrzegane przez uregulowania krajowe wchodzące w zakres stosowania prawa Unii lub stanowiące jego zastosowanie (zob. wyrok Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 Ze względu na to, że sąd ten nie uzasadnił, poprzez wykazanie dostatecznego związku, iż ustawa z 2009 r. wchodzi w zakres stosowania prawa Unii lub stanowi jego zastosowanie, kompetencja Trybunału do interpretacji zasady proporcjonalności w niniejszej sprawie nie została wykazana.

28 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że zgodnie z art. 53 § 2 regulaminu postępowania Trybunał jest oczywiście niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd Okręgowy w Częstochowie.

W przedmiocie kosztów

29 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach.

Z powyższych względów Trybunał (siódma izba) orzeka, co następuje:

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest oczywiście niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania skierowane do niego przez Sąd Okręgowy w Częstochowie (Polska) postanowieniem z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie C-28/14.

Podpisy

* – Język postępowania: polski.